قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية":
قفزة نوعية للشورى اللبناني.. وللقضاء العربي

جورج سعد، أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية

نشر في مجلة العدل، العام 2006، العدد الرابع، صفحة 1462

1- قرار "مركز البحوث"

أصدر القضاء الإداري اللبناني قراراً فائق الأهمية هو قرار "المركز الدولي للبحوث الزراعية" تاريخ 2000/2/29، حيث قطع مع مرحلة سابقة كانت تسود فيها فوقية القانون الوطني على كل ما عداه، وحيث كان يتم تجاهل القانون اللبناني نفسه لأن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية تنص على تقدم أحكام المعاهدات الدولية عند التعارض مع أحكام القانون العادي. ناهيك عن أنه كان سباقاً في إصداره هذا القرار (أي قبل أي محكمة أخرى، محكمة التمييز مثلاً)، فيما في فرنسا مجلس الشورى لم يتخذ مثل هذا القرار (إقرار فوقية المعاهدات الدولية على القوانين حتى اللاحقة) إلا أربع عشرة سنة بعد قرار "جاك فابر" لمحكمة التمييز الفرنسية كما سنرى ذلك لاحقاً.

في هذا القرار للقاضي الإداري اللبناني[1] يطلب المركز الدولي للبحوث الزراعية فسخ قرار صادر عن لجان الإعتراض على الرسوم والضرائب لمخالفته القانون والمبادئ العامة، لا سيما الإتفاقية المعقودة بين الدولة وبين مركز البحوث للتنمية الدولية العامل بصفته وكالة تنفيدية للمجموعة الإستشارية للبحوث الدولية الزراعية لإنشاء المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا) وذلك بالإستناد إلى المرسوم الإشتراعي رقم 124 تاريخ 1977/6/30 المتضمن إجازة إبرام الإتفاق الموضوع من قبل حكومة الجمهورية اللبنانية ومركز البحوث للتنمية الدولية لإنشاء المركز الدولي للبحوث الزراعية في المناطق الجافة (إيكاردا) في لبنان حيث أجيز إبرام الإتفاقية المذكورة أعلاه.

رد الشورى بإن المادة الثالثة من هذه الإتفاقية تعتبر المركز مؤسسة دولية مستقلة لا تتوخى الربح وتتمتع بالشخصية القانونية الكاملة ويستفاد من الفقرة الخامسة من المادة السابعة ان المركز معفى من جميع الضرائب والرسوم لا سيما من الرسم المعترض عليه.
ثم يقرر الشورى أن هذه الفقرة لا يمكن إلغاؤها بالقانون رقم 88/10 تاريخ 1988/8/12 الذي ينص في مادته 171 على إلغاء جميع النصوص التي تتعارض او لا تأتلف مع أحكامه لأن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية نصت على ضرورة أن تتقيد المحاكم بمبدأ تسلسل القواعد عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، حيث تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

---

[1]– منشور في مجلة القضاء الإداري، مجلة القضاء الإداري، العدد 15، 2003، ص 415.

المادة 2– على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد.

عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية.[1]

هذا ما سمح للقاضي الإداري اللبناني القول إن النص المذكور أعلاه "يوجب على المحاكم ويعطيها الحق في ذات الوقت عندما يُدلى أمامها بقاعدتين قانونيتين متعارضتين أن تطبّق القاعدة الأعلى مرتبة وتهمل القاعدة الأدنى دون أن تعلن بطلانها حتى ولو كانت المعاهدة سابقة للقانون".

وبحق يستشهد الشورى اللبناني بسابقة شهيرة ومؤسِّسة تتمثل في قرار للشورى الفرنسي هي قرار نيكولو، 20 تشرين الأول 1989، لوبون ص 190.

لذا يقرر الشورى أن المركز معفى من جميع الضرائب وجميع الرسوم بما فيها الرسم على القيمة التأجيرية وفي الأساس يقرر فسح القرار رقم 21 تاريخ 96/2/26 والحكم مجدداً بابطال التكليف المعترض عليه وتضمين البلدية الرسوم والمصاريف كافةً..

2- في قرار نيكولو

في 27 حزيران 1989 تقدم السيد راوول جورج نيكولو بإستدعاء مراجعة يطلب فيها إلغاء العمليات الإنتخابية التي تمت في 18 حزيران 1989 لإنتخاب ممثلي البرلمان الأوروبي. تنص المادة الرابعة من القانون الفرنسي الصادر في 7 تموز 1977 المتعلق بإنتخابات البرلمان الأوروبي على أن "أراضي الجمهورية تشكل دائرة واحدة". وبالتالي فإن الأقاليم والأراضي الفرنسية الكائنة ما وراء البحار هي جزء لا يتجزأ من الأرض الفرنسية وضمن الدائرة الواحدة التي ينص عليها القانون المذكور أعلاه.

ثم يفسر الشورى أحكام المعاهدة التي أسست المجموعة الإقتصادية الأوروبية Communauté économique européenne في 26 أذار 1957 ليقول بإن هذه الإتفاقية تطبق على كافة الأراضي الفرنسية وبالتالي فإن قانون 7 تموز 1977 لا يخالف الأحكام الواضحة لمعاهدة روما، أي أن الذين يحق لهم الترشح والإنتخاب في أقاليم وراء البحار الفرنسية (في الإنتخابات البرلمانية) يتمتعون بذات الحقوق بما يخص إنتخابات الإتحاد الأوروبي. لذا يقرر الشورى أنه لا يحق للسيد نيكولو أن يدفع لا بعدم شرعية مشاركة المواطنين الفرنسيين المتحدرين والقاطنين في أقاليم ما وراء البحار الفرنسية في إنتخابات البرلمان الأوروبي ولا بعدم شرعية تقدمهم لهذه الإنتخابات.

§ ما هي دروس هذا القرار الذي يتبعه الشورى اللبناني في قرار مركز البحوث؟

في هذا القرار الفرنسي قَبِلَ القاضي الإداري إعمال رقابة على التوافق بين أحكام معاهدة مع أحكام قانون لاحق متخلياً هكذا عن نظرية القانون_ الحاجب Loi-écran.

دفع السيد نيكولو بغياب التوافق بين قانون 1977 المتعلق بإنتخابات البرلمان الأوروبي ومعاهدة روما للعام 1957. كان مجلس الشورى أمام موقفين لا ثالث لهما: إما يقرر ألتزامه بالقانون اللاحق لأنه يتفوق على المعاهدة، وإما يقبل إعمال الرقابة على التوافق بين القانون اللاحق والمعاهدة الأقدم زمنياً فيلحق هكذا بما سبق وقرره المجلس الدستوري الفرنسي ومحكمة التمييز الفرنسية. وهذا ما فعل.

تنص المادة 58 من الدستور الفرنسي للعام 1958 على أن المعاهدات والإتفاقات المبرمة حسب الأصول تتفوق على القوانين الداخلية من تاريخ نشرها شريطة تطبيقها من الفريق الآخر أو الأفرقاء الآخرين في المعاهدة.

تجدر الإشارة إلى أنه لم يسبق لمجلس الشورى الفرنسي قبل قرار نيكولو أن قرر تفوق المعاهدة على القانون بل كان يمنح دوماً الأولوية للقانون بمجرد وقوع هذا الأخير بين القرار الإداري والمعاهدة.

نعلم أن القاضي الفرنسي واللبناني يرفضان إعمال الرقابة على دستورية القوانين. منذ العام 1790 في فرنسا لا يمكن أن يراقب القضاء صحة القانون لأن هذا الأخير يجسد التعبير عن الإرادة العامة (كاري دو مالبير). ولبنان لحق بهذا المبدأ حيث يرفض القاضي اللبناني حتى الدفع بعدم الدستورية.

كذلك كان يرفض القضاء الفرنسي دوماً رقابة التوافق بين القانون والمعاهدة.[2] ففي السابق، محكمة التمييز الفرنسية كانت تتبع المنهاج ذاته رافضة إعمال التوافق بين القوانين والمعاهدات ومعتبرة أن المجلس الدستوري هو وحده قادر على إعمال هكذا رقابة إعمالاً للماة 55 من الدستور الفرنسي التي تنص على أولوية المعاهدات على القوانين.

3- التغيير الإيجابي

---

[2]- قرار تاريخ الأول من آذار Syndicat général des fabricants de semoules de France، لوبون، ص 149.

Sect. 1er mars 1968, Syndicat général des fabricants de semoules de France, p. 149

إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي فاجأ الجميع عندما رفض إعمال رقابته على المعاهدات معتبراً أن فوقية المعاهدات على القوانين التي تنص عليها المادة 55 من الدستور هي فوقية نسبية فيما فوقية الدستور على القوانين هي مطلقة ودائمة.[3]

أمام هذا الفراغ قررت محكمة التمييز الفرنسية في العام ذاته في قرار "كافي جاك فابر[4]" قبول إعمال رقابتها على التوافق بين القانون والمعاهدة، أي تطبيق مبدأ فوقية المعاهدات على القوانين.

في البداية رفض الشورى اللحاق بمحكمة التمييز نظراً، كما يقال، لشوفينية القاضي الإداري مقارنة بالقاضي العدلي. لا ننسى أن القاضي الإداري هو تاريخياً مستشار للدولة رغم التبدل الجذري الذي حصل حيث بطل عملياً هذا التوصيف. فالقاضي ليس أكثر شوفينية من القاضي العدلي ولا هذا الأخير هو أكثر حماية للحريات والحقوق الفردية.

إلى أن تخلى الشورى عن هذا الموقف في قرار نيكولو العام 1989. والمهم في الأمر هي ملاحظة أن الشورى وسَّع رقعة هذه الفوقية على القوانين لتشمل أيضاً الأعمال الصادرة عن القانون الأوروبي (الأنظمة les règlements في قرار بوادي 1990، والتوجيهات les directives في قرار روثمانز أنترناسيونال 1992). إلا أنه رفض توسيع هذه الرقعة لتشمل أيضا الأعراف (قرار Aquarone، 1997). أخيراً في قرار صادر في 30 تشرين الأول 1998 أكد الشورى فوقية الدستور على المعاهدات والإتفاقيات الدولية (30 تشرين الأول، 1998، سارن ولوفاشي Sarran et Levacher).

في قرار "مركز البحوث" يعبر القضاء الإداري اللبناني رغبته في اللحاق بهذا التطور وذلك بإعتباره أن المعاهدات تتفوق على القوانين حتى اللاحقة منها. إلا أن ثمة تردداً وغموضاً يظهران من فقرة يضيفها الشورى في هذا القرار تنص على "أن الإتفاقية موضوع هذه المراجعة، وفي مطلق الأحوال تعتبر نصاً خاصاً فلا يجوز إستبعادها أو إلغاؤها إلاّ بنص قانون خاص وصريح، الأمر غير المتوافر في المراجعة الحاضرة". هل هذا يعني أن النص القانوني الذي تجاهله القاضي في هذا القرار لم يكن نصاً خاصاً وصريحاً. على الأرجح هو يعتقد ذلك. وأتمنى ألا يكون هذا اعتقاده لأن المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية

---

[3]– قرار صادر في 15 كانون الثاني 1975.

[4]– Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, Société des cafés Jacques Vabre, D. 1975.497.

هي واضحة تماماً لأنها تفرض على القضاء منح الأولوية للمعاهدات على القوانين بصرف النظر عما إذا كان النص القانوني واضحاً وخاصاً أم لا.

4- أهمية قرار "مركز البحوث

إن قرار مجلس الشورى اللبناني هذا يشق طريقاً عريضاً أمام القضاء كي يمنح الأولوية لأحكام الإتفاقيات والمعاهدات الدولية. تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري اللبناني يؤكد في قرارات عديدة على تعلقه بقوانينه الداخلية ويرفض دوماً منح الألوية للإتفاقيات الدولية رغم المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية. كما يرفض دوماً إعمال رقابته على دستورية القوانين حتى بالطريق غير المباشر، أي عبر الدفع بعدم الدستورية[5]: قرار أساسي في هذا المجال تجدر قراءته للإطلاع على موقف القضاء الإداري اللبناني في هذا الموضوع هو قرار "يوسف أبي عقل" تاريخ 1968/1/13، مجموعة إدارية 1968، 96. والملفت في هذا القرار الدفوع البالغة الأهمية والمقنعة إلى حد كبير التي يسوقها المستدعي. لكن القضاء اللبناني في هذه المرحلة كان بعيداً عن ذهنية "نيكولو" والذي لم يكن قد رأى النور بعدُ. أما اليوم، اي بعد قرار "مركز البحوث"، فإن الحظوظ كبيرة كي يصدر حكم مختلف تماماً ولصالح يوسف أبي عقل.

قرار "مركز البحوث" جاء إذاً ليثبت أولوية أحكام الإتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية. ولا نقول هنا أن هذه الأحكام الدولية هي بالضرورة ودوماً "أفضل" من القوانين الداخلية. ولكن ينبغي الإقرار أن هذه الأحكام هي في غالبية الأحيان أكثر تقدما وتطوراً وأكثر إحتراماً لحقوق الإنسان. يكفي ذكر الإتفاقيات التي تصدر عن المؤسسات التابعة للأمم المتحدة. لنأخذ مثالاً على ذلك الإتفاقية المتعلقة بإلغاء جميع أنواع التمييز ضد المرأة والتي ابرمها لبنان. وكذلك العهدين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق الإجتماعية والثقافية والإقتصادية واللتين أبرمهما لبنان أيضاً.

5- تنص المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري اللبناني على أن يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون.

خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص.

برأيي بعد هذا القرار للشورى اللبناني غدا الطريق معبداً أمام القضاء كي يرفض تطبيق أحكام قانونية داخلية ويمنح الأولوية لأحكام الإتفاقيات الدولية التي تضمن بصورة عامة إحتراماً أكبر لحقوق الأفراد. لنُشر أيضاً إلى أن هذه الإمكانية غدت "هائلة" بفعل التقدم القضائي الذي حصل في الأنظمة القضائية الأوروبية وتحديداً على مستوى قوانين الإتحاد الأوروبي. لنتوقف لحظة أمام قرار حديث[6] متعلق بمبدأ "الإستباق الحذِر"[7]. إن هذا المبدأ هو مبدأ عام نصت عليه قوانين الإتحاد الأوروبي يفرض على السلطات الصالحة إتخاذ الإجراءات اللازمة لإستباق بعض المخاطر المحتملة على الصحة العامة والأمن والبيئة مع ضرورة إعطاء الأولوية لحماية هذه الأمور على المصالح الإقتصادية.

سبق وأشرنا إلى أن مسألة تراتبية القواعد القانونية لم تعد مطروحة بما يخص القانون الأوروبي سواء بما يتعلق بالأنظمة أو بالتوجيهات وذلك بفعل قراري "جاك فابر" و"نيكولو" والذي لحق بهما القاضي الإداري اللبناني في قرار "مركز البحوث". ولكن بقيت مطروحة مسألة المبادئ العامة للقانون الأوروبي[8] ومن بينها مبدأ الإستباق الحذر **Le principe de précaution** . يبدو أن هذه المسألة حُسمت لصالح فوقية هذه المبادئ على القوانين الداخلية في قرارين للشورى الفرنسي هما قرار "النقابة الوطنية للصناعة الصيدلانية، 3 كانون الأول 2001 والثاني قرار "أرتوغودان"، 26 أيار 2002.

وبفعل مبدأ الإستباق الحذر هذا يعزّز جداً موقف القاضي الإداري إذ إنه سيكون قادراً على إسباغ صفة المشروعية على سحب أي ترخيص لدواء مثلاً بمجرد تثبته من أن ثمة معطيات علمية جديدة تزرع شكوكاً معينة بقيام مخاطر ناتجه عن إستخدام الدواء. وإذا سحبنا هذا الأمر على لبنان يمكن قول ما يلي: عندما تمنح اليوم وزارة الصحة ترخيصاً لبيع دواء معين في الأسواق لا يمكن سحب هذا الترخيص إلا بقرار آخر صادر عن السلطة الإدارية نفسها ولأسباب مجدية. فيما بفعل مبدأ الإستباق الحذر هذا أصبح بإمكان

---

[6]– **Artegodan du 26 mai 2002 (TPICE 26/05/2002 Artegodan et autres c/ Commission .**

[7]– هذا تعريبنا لعبارة **Précaution**.

[8]– المقصود هنا هو الفارق بين القاعدة القانونية الواضحة كأن يقال إن مهلة الرد على الطعن من قبل المحاكم لا يجب أن تتجاوز ثلاثة أشهر والمبدأ القانوني العام الذي يقول على سبيل المثال بضرورة إحترام مبدأ "الإستباق الحذر" **le principe de précaution**. لنتناول مثالاً خاصاً بلبنان: إتفاقية القضاء على جميع أنواع التمييز ضد المرأة تنص على قواعد واضحة من مثل المساواة في المعاملة بين الرجل والمرأة في موضوع الضمان الإجتماعي ولكنها تنص أيضاً على مبادئ عامة مثل معاقبة العنف ضد المرأة، ما يحتمل تأويلات كثيرة.

القضاء بناء على إستدعاء مراجعة سحب الدواء من التداول التجاري بمجرد شكوك رصينة بأنه يحمل فيروسا معيناً. ولم يعد القاضي بحاجة لنص جديد لأن هذا النص قائم في مبدأ عام تنص عليه إتفاقية دولية أو إتفاقية صادرة عن مؤسسات جامعة الدول العربية.

إن هذا القرار "الثوري" للشورى اللبناني، أي قرار "مركز البحوث" سوف يمنح بدوره شيئاً من الأولوية للسلطة القضائية على السلطتين التنفيذية وبخاصة التشريعية. فهذه الأخيرة وإن لم تعمد إلى إصدار القوانين المتوافقة مع الإتفاقيات الجديدة (الإتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية والتي أبرمها لبنان خير دليل على ذلك) فإن القاضي الداخلي (العدلي والإداري) سوف يكون بإمكانه التصدي لهذا التقاعس ورفض تطبيق القوانين عبر منح الأولوية لأحكام الإتفاقيات الدولية، ما سيحث البرلمان على القيام بواجب إحترام إلتزاماته.

منذ حوالي العشرين سنة ورغم المآخذ على ظاهرة العولمة، لا سيما من الناحية الإقتصادية فإن الحدود بين الدول غدت أكثر هشاشة وغدا العالم كما يقال قرية كبيرة. قوات الأمم المتحدة التي بدأت تتوافد على الجنوب اللبناني خير دليل على أن العالم كله أصبح يسمع ويرى ويتدخل ويتعاون ولا نجهل أن هذا الأمر يتم إلى حد كبير تحت سقف الكيل بمكيالين. رغم هذا إنها ضرورة إيجابية تفرض نفسها. وعلى المستوى القانوني إن أولوية القواعد الدولية على القوانين الداخلية ومنذ قراري "جاك فابر" و"نيكولو" الفرنسيين حدثت ثورة لا بد أن تنتقل عدواها إلى لبنان والدول العربية. لقد بدأ إنتقالها مع "مركز البحوث" للقاضي الإداري اللبناني. في أوروبا لا تُحصى المواضيع التي غدت تشكل قانوناً مشتركاً لكل الأوروبيين. لنذكر على سبيل المثال المواضيع التالية: الحق في الحياة، الحماية ضد التعذيب، شرعية الجنح والعقوبات، حماية الحياة الخاصة، الحق في دعوى عادلة، التعويض على التأخير في إصدار الأحكام القضائية، الحقوق الثقافية، الحق في بيئة نظيفة، إلخ.. متى ستصبح هذه النصوص الإيجابية قوانين مشتركة للإنسانية جمعاء. بإنتظار ذلك متى سيتشكل البرلمان العربي ومحاكمه وتشريعاته الملزمة.. قرار "مركز البحوث" أشاد جسراً في هذا الإتجاه. أتمنى أن يُمتِّنَ دعائمه الشورى اللبناني في قرارات أخرى.. لا أن يقصفه..

§§§